

Dutch version [*"Oiling the Wheels of Change"*](#)

Een inktvlek in een veranderende wereld

Debat over het kennisbeleid op Buitenlandse Zaken

Door Mariëtte Heres and Frans Bieckmann

In het vorige nummer van [*The Broker*](#) beschreven we het kennisbeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken. *The Broker* vroeg Rob de Vos, de nieuwe ambassadeur in Zuid-Afrika en de laatste vier jaar verantwoordelijk voor het kennismanagement op het ministerie, en Louk Box, rector van het *Institute of Social Studies* in Den Haag, om te reageren. Zij bediscussiëren de pogingen van het ministerie om haar kennisbeleid aan te passen aan een veranderde internationale omgeving. En ze reflecteren over de organisatiecultuur op het ministerie.

Rob de Vos en Louk Box zijn 'old boys' in het Nederlandse wereldje van ontwikkelingssamenwerking. De Vos, net afgezwaid als plaatsvervangend Directeur-Generaal Internationale Samenwerking (plv. DGIS), was vanaf 2003 verantwoordelijk voor het ministeriele kennisbeleid. Box, die een vergelijkbare positie had begin jaren 90, is nu de rector van het Institute of Social Studies (ISS). Ze kennen elkaar al jarenlang, maar op dit moment vertegenwoordigen beide heren de twee kanten van de kloof tussen onderzoek en beleid op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. Daarom heeft *The Broker* hen gevraagd in gesprek te gaan over hoe deze kloof overbrugd kan worden. Over tenminste één feit zijn de twee het zeker niet oneens: vier jaar geleden, toen De Vos aantrad als plv DGIS, bestond er absoluut een grote afstand tussen wetenschappers en beleidsmakers. En het was hard nodig de organisatiecultuur op het ministerie meer ontvankelijk te maken voor interne en externe kennis aanbieders.

Is de manier waarop het ministerie van Buitenlandse Zaken kennis beheert en gebruikt om tot beter beleid te komen sindsdien veranderd? De Vos: 'Ik hoop het van harte, want dat was mijn opzet. Als straks blijkt dat het niet zoveel voorstelt, is dat een minpuntje in mijn nalatenschap.' De Vos schetst een beeld van het ministerie anno 2003 dat maar weinig interesse toonde in het toegang krijgen tot wetenschappelijke kennis of in het ontwikkelen van de eigen kennis aanwezig. Het ministerie had vooral belangstelling voor de onderzoeken van de Wereldbank. 'Men vond dat de Nederlandse universiteiten alleen maar geld kwamen halen, dat eigenlijk bedoeld was voor het Zuiden. De themadirecties waren nauwelijks bezig met kennisontwikkeling. De onderzoeksdirectie DCO¹ was totaal geïsoleerd.' De Vos kijkt met gemengde gevoelens terug op de herijking van het buitenland beleid,² midden jaren negentig: 'Eén van de grootste fouten van de herijking is, dat de themadirecties een te grote budgetverantwoordelijkheid hebben gekregen. Dat slurpt al hun tijd op, waardoor ze nauwelijks nog kunnen reflecteren.' Stellig: 'We moeten dat radicaal doorbreken.'

Louk Box knikt bevestigend en doet er nog een schepje bovenop. 'De context waarin jij aantrad was sterk politiek bepaald. Onder minister Herfkens ging men er van uit dat deskundigheid kon worden aangekocht bij de Wereldbank. Er was een tendens dat het ministerie het ook wel zonder kennisafdelingen kon. En Van Ardenne kon dat niet in één keer even corrigeren.'

Inmiddels is er flink wat veranderd op het ministerie,³ stelt De Vos, al is het volgens hem nog niet voldoende: 'Het moet voor ambtenaren makkelijker worden om een tijdje terug te gaan naar de universiteit. Er werken veel jonge mensen in dit huis, die het contact met de universiteit nog niet zijn verloren. Als ambtenaren en wetenschappers samen dingen moeten uitdokteren, zal het

respect en de belangstelling voor elkaar groeien. Want we moeten een gemeenschappelijke taal zien te vinden.’ Maar deze ontwikkelingen kosten tijd: ‘We zijn gaan investeren in een nieuwe generatie ambtenaren, via bijvoorbeeld de IS Academie. Dat zal pas doorwerken op langere termijn.’

Maar Box heeft een eigen poging om een samenwerkingsverband te creëren tussen het ministerie en zijn ISS - in het kader van de IS Academie – zien mislukken. ‘Er is onder ISS-medewerkers geen belangstelling om hier een half jaar of een jaar in mee te draaien. Ze merken niet dat er naar hen geluisterd wordt en vinden het intellectueel geen stimulerende periode.’

Toch benadrukt Box ook positieve ontwikkelingen te zien: ‘Ik wil niet zeggen dat het een zootje is. Van Ardenne heeft wel degelijk ruimte gemaakt voor onderzoek. En ‘Aan elkaar verplicht’, waarin zij haar beleid neerlegde, is een goede notitie. Er zijn lessen geleerd en daar moeten we op voortbouwen. Ik hoop dat onze nieuwe minister Koenders warm gemaakt kan worden voor een vervolgnotitie. Ik zie daar alle reden toe.’

De Vos en Box zien allebei een toegenomen belangstelling voor ontwikkelingssamenwerking onder studenten. De Vos vertelt over een gesprek dat hij had met een Britse collega van DFID. ‘Hij zei dat de hoogvliegers onder de Engelse afgestudeerden, die voorheen allemaal wilden werken bij het ministerie van Financiën of bij de Foreign Office, nu bij DFID willen werken. 70% maar liefst kiest daarvoor!’

Box stelt dat het beleid moet veranderen om jonge talentvolle mensen ook in Nederland richting ministerie te trekken. ‘Zij worden hier niet gestimuleerd in hun carrière. Hoeveel mensen worden nu bijvoorbeeld op het ministerie echt begeleid zodat ze kunnen promoveren? Zulke mogelijkheden moet je meer aan ambtenaren gaan aanbieden.’ Box vertelt dat het ook voor het ISS moeilijk is om jonge mensen met originele ideeën aan te trekken. ‘Daar maak ik me echt zorgen over. Er is een nieuwe generatie wetenschappers nodig die het Noord-Zuid ontwikkelingsdenken voorbij is. Die echt nadenkt over de gevolgen van globalisering en de ongelijke verhoudingen in zowel arme als rijke landen. Dat zijn de nieuwe kernvragen waar het om gaat, zowel in de wetenschap als in het buitenland beleid.’

Nieuwe wereld

Volgens Box heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken zich nog helemaal niet aan de nieuwe mondiale realiteit aangepast. ‘Mijn algemene conclusie is dat het voor Rob de Vos erg moeilijk is geweest om zijn plannen te realiseren.’ En tegen De Vos: ‘Al zou je een gerenommeerd organisatiebureau hebben ingehuurd om de hele zaak om te turnen, dan was het nog maar zeer de vraag of je die slag had kunnen slaan. Er moet in dit huis veel meer veranderen, willen je ideeën over kennismanagement aanslaan en werkelijke veranderingen teweegbrengen.’ Het gaat Box er om dat kennismanagement in de grotere context van verandering wordt meegenomen: ‘De wereld is in snel tempo veranderd. Ook op het gebied van informatie. En de bijdrage van het ministerie moet je daarop aanpassen. Je bent aan de ene kant een kennisfabriek ten behoeve van de Nederlanders, en aan de andere kant moet je initiatieven nemen waardoor je Nederland, dat met de dag kleiner wordt in de wereld, toch een partijtje laat meeblijven. Inmiddels zijn de Noorwegen en de Zweden veel initiatiefrijker dan wij. Zij spelen daarom een veel grotere rol op het internationale toneel. Het dagelijkse werk netjes uitvoeren, het beantwoorden van de vragen van het parlement, is niet meer genoeg. Uiteindelijk wordt het parlement afgerekend op de genomen initiatieven en de gevoerde debatten. Dan krijgt de Nederlandse bevolking het gevoel dat ons land weer meetelt. Het valt mij telkens op dat wij niet meer bij diegenen horen die nieuwe ideeën introduceren bij de UNDP en andere organisaties.’ Box stelt dat de veranderde wereld nog meer gevolgen heeft voor het ministerie. ‘De beleidsterreinen van de ministers van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking zijn niet meer te scheiden. In de tijd dat ik op het ministerie

werkte was dat anders. Het gaat nu niet meer om de ouderwetse tegenstellingen tussen Noord en Zuid. Je hebt arm en rijk in Noord én Zuid, globalisering is een centrale factor geworden. Er is een mondiale *civil society* ontstaan, en het internationale recht wordt steeds meer belang toegekend. Nederland zou hierin een vooraanstaande rol kunnen spelen, zeker gezien het feit dat ook het Internationaal Strafhof en het Joegoslavië Tribunaal in Den Haag gevestigd zijn. Maar dat stelt totaal andere eisen aan je omgang met kennis. Vertrouwelijke diplomatie en geheime memo's voeren niet meer de boventoon. Je kunt nu de beste analyses van het internet afpikken, zoals rapporten van de *International Crisis Group*.⁷ Box benadrukt de noodzaak van een open houding en richt zich weer tot De Vos: 'Daar is een veel bredere cultuurverandering voor nodig dan alleen bij DGIS. Veel ambtenaren zijn terughoudend in het naar buiten treden. Ook bij het [Development Policy Review Network](#) (DPRN) zijn er te weinig ambtenaren die hun nek uitsteken en met een nieuw idee voor de dag komen. Dat wordt extra bemoeilijkt als de minister van Buitenlandse Zaken de boel potdicht houdt, zoals een aantal ministers gedaan heeft.'

De Vos erkent de verschillen tussen de twee 'bloedgroepen' op het ministerie, die tijdens de herijking formeel zijn samengevoegd: 'Het cultuurverschil is enorm tussen ontwikkelingssamenwerking en het meer politieke deel, de diplomaten van Buitenlandse Zaken. Die laatste zeggen letterlijk tegen ons van OS: 'jullie zien een probleem dat er niet is'. En dat is lastig, omdat we steeds meer geïntegreerd in dit huis willen en ook moeten werken. Het hangt deels samen met cultuur, deels met het onderwerp waar je mee bezig bent. Voor BZ, het politieke deel van dit huis dus, is kritische reflectie op bijvoorbeeld het Midden-Oostenbeleid een enorm risico. Ik wil dat juist graag. De ambtelijke leiding moet kritische reflectie in het bloed hebben zitten. Bij mij zit het in de genen.'

Politieke steun is onontbeerlijk, vult De Vos aan: 'We zijn in een intensief debat met de minister. Uit zijn uitspraken bij een recent debat in Nijmegen - dat de kennisstructuur bij Buitenlandse Zaken volledig ontbreekt - blijkt dat we de communicatie nog wat verder moeten intensiveren.'⁸ De Vos gelooft overigens dat de benodigde cultuurverandering zeker een nieuwe impuls zal krijgen onder minister Koenders.

Extern advies

Daarnaast wint Koenders ook advies in bij externe deskundigen, zegt De Vos. 'In tegenstelling tot zijn voorganger laat hij zich ook adviseren buiten dit huis. Dat is goed, dat maakt het interessanter. Vaak krijgen we na het weekend een reeks interessante nieuwe invalshoeken en vragen door hem voorgeschiedt.'

Tegelijkertijd zijn echter het afgelopen jaar de adviesraad RAWOO en de afdeling SPL (Eenheid Strategische Beleidsplanning), die zich meer bezighield met lange termijn strategieën, afgeschaft. De AIV wacht hetzelfde lot. Louk Box is zeer helder in zijn mening hierover: 'De RAWOO was de enige raad ter wereld waarin zuiderlingen op een evenwichtig niveau vertegenwoordigd waren en de AIV is vrijwel de enige onafhankelijke informatiedienst ter wereld op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Zij moeten speelruimte krijgen. Door ze op te heffen kun je niet meer het soort kennismanagement leveren waar deze nieuwe wereld om vraagt. Het departement isoleert zich en wordt steeds kwetsbaarder.'

Box betitelt de RAWOO en de AIV als unieke fenomenen, maar De Vos beschrijft het isolement waar deze zich in bevinden. 'Ik heb de afgelopen vijf jaar gemerkt dat we in dit huis gewoon niets met die rapporten doen,' stelt de Vos. Hij heft zijn handen ten hemel: 'De RAWOO had werkelijk totaal geen zin. Het kan een fantastisch fenomeen zijn - onderzoekers uit het noorden en zuiden bij elkaar - maar qua beleidsverandering speelden ze geen enkele rol. En de AIV is één groot ritueel. Ook werkte het vaak niet om samen met de secretarissen die wij leverden - de secretaris van de AIV is een ambtenaar van Buitenlandse Zaken - een verhaal te schrijven. Dat is niet de manier om een kenniscultuur hier in huis te creëren.'

Louk Box en Rob de Vos worden het niet eens over het nut en de noodzaak van de adviesraden en kennisafdelingen. Box mist makelaars, mensen die op het raakvlak tussen wetenschap en beleid werken: 'En dan bedoel ik niet één of twee mensen, zoals een wetenschappelijke raadsadviseur. Maar kennisafdelingen, met tanden die kunnen bijten. Die ervoor kunnen zorgen dat ook de Buitenlandse Zaken-poot wat meer op kennis gericht raakt, in plaats van alleen op informatie.' Maar De Vos wil niet terug naar een dergelijke club die de leiding adviseert. 'Ik denk dat we hierover een fundamenteel verschil van mening hebben,' concludeert hij. 'Wij willen niet een adviesgroep met een directe lijn naar de minister. Dergelijk advies haalt hij buitenshuis. Wij willen een lerende organisatie, wat, toegegeven, moeilijk blijkt voor ons departement. We hebben dus een hoger ambitieniveau. Daarom is er nu ook de kennis- en onderzoekstrategie (KOS), die elke directie moet ontwikkelen. De ambtelijke leiding moet verantwoordelijk zijn voor de grote vraagstukken. En daarvoor is een cultuuromslag nodig. We beginnen klein en maken het groter, als een inktvlek. Dat is wat wij geleerd hebben uit het verleden.'

Box is niet overtuigd dat je dit aan directeuren van afdelingen binnen het ministerie kunt overlaten. 'Die komen daar niet aan toe. Deze managers worden beoordeeld op andere zaken.'

Denktanks

Als die functie van kennismakelaar niet door een interne afdeling wordt vervuld, is er dan misschien behoefte aan externe 'bemiddelaars'? In het buitenland bestaan denktanks als de International Crisis Group, het Center for Global Development en ODI. Zij zetten wetenschappelijke inzichten om in een taal die ook voor beleidsmakers verstaanbaar is. Maar De Vos noch Box vindt dat er in Nederland een dergelijk instituut moet komen - althans niet in 'vaste' vorm, met een eigen gebouw, een logo en een staf. Maar de buitenlandse voorbeelden inspireren hen wel. De Vos prijst ook het ECDPM in Maastricht. 'In Washington ga ik altijd langs bij het Center for Global Development. Zij zijn een belangrijke speler op het terrein van impactevaluaties. De IOB wilde daar niet aan, dus ging ik naar het CGD. Inmiddels doet de IOB overigens wel aan dergelijke evaluaties. De IOB is overigens ook een goed voorbeeld van dat het schrijven van hoogkwalitatieve verhalen niet voldoende is.' Hij wijst naar zijn boekenkast. 'Er staan hier veel IOB-evaluaties, maar we leren er te weinig van.'

Volgens Box is dat niet alleen te wijten aan de opstellers van de rapporten. 'Om terug te komen op de AIV en de RAWOO: misschien kiezen die raden niet de goede onderwerpen. Maar het departement pakt het ook niet goed op. In de jaren negentig was de stelling dat als je je werk in de krant kon krijgen, je je werk als wetenschapper goed deed. Want de ambtenaren van het ministerie lezen eerder het NRC dan rapporten van 50 pagina's. En inderdaad is de RAWOO er niet in geslaagd het politieke debat in Nederland te stimuleren.'

Zoiets zou een denktank kunnen doen. Maar volgens Louk Box moet je dan eerder denken aan het opbouwen van netwerken. Hij noemt DPRN als voorbeeld. Daarbinnen wisselen verschillende partijen - wetenschappers, beleidsmakers en mensen uit de praktijk - kennis uit over ontwikkelingsthema's en regio's.

Het betrekken van kennis uit de *civil society*, rechtstreeks of via Nederlandse NGO's, vinden beide heren van groot belang. Box: 'De *civilatérale* samenwerking is van groot belang. Nederland is de grootste publieke financier van NGO's. Je moet die keten van kennis beter gebruiken. Daar zit een enorm potentieel. Het kennismanagement van de MFO's begint een kernvraag te worden. Nu moet Partos dat doen, maar die kan dat niet alleen. Het kennispotentieel bij deze organisaties is naar mijn mening even groot als binnen het departement. Dus je moet als departement ook bij die organisaties gaan kijken.' De Vos ziet hier evenzo mogelijkheden: 'We hebben het jarenlang verknoeid door die werelden niet aan elkaar te koppelen en niet van elkaar te leren. We moeten een open werkrelatie hebben.' Box voegt toe: 'Als je naar het Nederlandse perspectief kijkt, moet je vragen: Waar worden we internationaal om gerespecteerd? Waarin lopen we voorop? Vrijwel alle organisaties hier hebben iets te betekenen op internationaal niveau. Een klein land als

Nederland heeft vrijwel met alle kleine organisaties over de wereld een band. Daar zou je meer uit kunnen halen, ook op het punt van kennis. Dan moet je er wel voor zorgen dat er een goede verbinding zit tussen het departement en wat er bij Oxfam en andere netwerken gebeurt. We moeten op één niveau werken en ons Nederlandse ontwikkelingsbeleid enten op die ketens.¹

Zulke netwerken zou je ook op Europees niveau meer moeten gebruiken, meent De Vos. Dat vindt hij een betere optie dan meewerken aan het opstellen van een *European Development Report* (EDR). De Vos was verantwoordelijk voor het besluit, in april dit jaar, om Nederland terug te trekken uit het EDR-initiatief. 'We moeten afwegen wie wat het beste kan doen. We worden overspoeld met rapporten. Het *World Development Report* van de Wereldbank is van hoogstaande kwaliteit.' Overigens ziet De Vos ook op Europees niveau hoe moeilijk dergelijke samenwerking is. Institutionele belangen overheersen vaak de agenda. 'Men wil niet onderschikt zijn aan een ander of dossiers loslaten. En dan heb ik niet alleen over de kleine jongens, maar ook over de Wereldbank, de WHO, de UNDP, de Afrikaanse Ontwikkelingsbank en bilaterale donoren. Dan denk ik: jongens, sla de handen ineen en doe het samen. Vaak komt het daar op neer. We moeten het gewoon doen.'

¹ Dienst Culturele samenwerking, Onderwijs en Onderzoek

² Het ministerie wilde met de herijking in 1996 een grotere samenhang in het buitenlandse beleid creëren door integratie en ontschotting van verschillende afdelingen in de buitenlandhoek. Er kwam meer politieke, organisatorische en financiële samenwerking en er kwamen thema-, regio- en forumdirecties.

³ Zie nieuwe initiatieven beschreven in het vorige nummer van *The Broker*.